Parlamento Europeo
2019-2024

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2022/2015(INI)

12.1.2023

PROYECTO DE INFORME

sobre el acceso público a los documentos: informe anual para los años 2019 a 2021
(2022/2015(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Evin Incir

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre el acceso público a los documentos: informe anual para los años 2019 a 2021 (2022/2015(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el Tratado de la Unión Europea (TUE), y en particular sus artículos 1, 9, 10, 11 y 16,

– Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y en particular su artículo 15,

– Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular sus artículos 41 y 42,

– Visto el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión[1],

– Vista la propuesta de la Comisión, de 30 de abril de 2008, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (COM(2008)0229),

– Vista la propuesta de la Comisión, de 21 de marzo de 2011, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (COM(2011)0137),

– Vista su Posición, de 15 de diciembre de 2011, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión[2],

– Vista su Resolución, de 14 de septiembre de 2017, sobre transparencia, responsabilidad e integridad en las instituciones de la Unión[3],

– Vista su Resolución, de 17 de enero de 2019, relativa a la investigación estratégica OI/2/2017 de la Defensora del Pueblo sobre la transparencia de los debates legislativos en los órganos preparatorios del Consejo de la Unión Europea[4],

– Vista la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión[5] («la Directiva sobre la protección de

[1] DO L 145 de 31.5.2001, p. 43.
[2] DO C 168E de 14.6.2013, p. 159.
[3] DO C 337 de 20.9.2018, p. 120.
[4] DO C 411 de 27.11.2020, p. 149.
[5] DO L 305 de 26.11.2019, p. 17.

denunciantes»),

– Vista su Resolución, de 10 de febrero de 2021, sobre el acceso del público a los documentos (artículo 122, apartado 7) - informe anual para los años 2016 a 2018[6],

– Vista su Resolución, de 16 de septiembre de 2021, sobre el refuerzo de la transparencia y la integridad de las instituciones de la Unión mediante la creación de un órgano independiente de la Unión encargado de las cuestiones de ética[7],

– Vista su Resolución, de 21 de octubre de 2021, sobre la transparencia de la Unión Europea en el desarrollo, adquisición y distribución de vacunas contra la COVID-19[8],

– Vista su Resolución, de 16 de febrero de 2022, relativa al informe anual sobre las actividades del Defensor del Pueblo Europeo en 2020[9],

– Visto el informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, publicado en mayo de 2022,

– Vista su Decisión de 18 de octubre de 2022 sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas para el ejercicio 2020[10],

– Vista su Resolución, de 15 de diciembre de 2022, sobre las sospechas de corrupción en relación con Qatar y la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones europeas[11],

– Vistos los informes anuales del Defensor del Pueblo Europeo,

– Vista la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH),

– Vistos los informes de la Comisión, el Consejo y el Parlamento de 2019, 2020 y 2021 sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1049/2001,

– Visto el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente[12],

– Vistos el artículo 54 y el artículo 122, apartado 7, de su Reglamento,

– Vista la opinión de la Comisión de Asuntos Constitucionales,

[6] DO C 465 de 17.11.2021, p. 54.
[7] DO C 117 de 11.3.2022, p. 159.
[8] DO C 184 de 5.5.2022, p. 99.
[9] DO C 342 de 6.9.2022, p. 58.
[10] Textos Aprobados, P9_TA(2022)0362.
[11] Textos Aprobados, P9_TA(2022)0448.
[12] DO L 264 de 25.9.2006, p. 13.

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A9-0000/2023),

A. Considerando que el TUE establece que las decisiones deben adoptarse de la forma más abierta y cercana posible a los ciudadanos[13]; que el TFUE dispone que las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la Unión actúen con el mayor respeto posible al principio de transparencia, y que a los ciudadanos y residentes les debe asistir el derecho a acceder a los documentos[14]; que se trata de un derecho fundamental de gran relevancia, ya que permite a los ciudadanos ejercer eficazmente su derecho a examinar la labor de la UE y seguir el proceso de toma de decisiones en la Unión;

B. Considerando que la apertura genera confianza; que las instituciones de la Unión deben esforzarse por aplicar las normas más elevadas de transparencia, responsabilidad e integridad; que la apertura y la participación de la sociedad civil son indispensables para fomentar la buena gobernanza en las instituciones de la Unión;

C. Considerando que, en el informe final de la Conferencia sobre el futuro de Europa, los ciudadanos expresaron su descontento con la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones de la UE, y su deseo de una mayor participación y responsabilidad de los ciudadanos;

D. Considerando que las expectativas de los ciudadanos en materia de transparencia, rendición de cuentas y soluciones técnicas han evolucionado en los últimos años; que ello puede exigir la adopción de nuevas directrices y soluciones técnicas;

E. Considerando que las preocupaciones principales formuladas en las investigaciones concluidas por la Defensora del Pueblo en 2021 fueron la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso público a la información y a los documentos (29 %), seguidas de la cultura de servicio (26 %) y el uso adecuado de las facultades discrecionales (18 %)[15];

F. Considerando que, en el asunto 1499/2021/SF[16], la Defensora del Pueblo consideró que la negativa del Consejo a facilitar el acceso público pleno a los documentos relacionados con las negociaciones legislativas constituye un caso de mala administración;

G. Considerando que la respuesta de la Unión a la crisis de la COVID-19 demostró su capacidad para actuar, pero también la necesidad de promover la transparencia en el seno de la Unión;

H. Considerando que el Parlamento adoptó su posición en primera lectura respecto a la propuesta de la Comisión para la reforma del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 en diciembre de 2011; que las negociaciones sobre dicho Reglamento se encuentran paralizadas desde 2012; que la UE ha asumido muchas responsabilidades nuevas desde la entrada en vigor del Reglamento; que el aumento de la responsabilidad exige una mayor transparencia para mantener la credibilidad y legitimidad de la UE ante los

[13] Artículo 10, apartado 3, del TUE, interpretado a la luz del decimotercer considerando del preámbulo, del artículo 1, apartado 2, y del artículo 9 del mismo.
[14] Artículo 15 del TFUE.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/156017, p. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/157727.

ciudadanos;

Acontecimientos recientes

1. Considera con suma preocupación que se afirme que diputados, antiguos diputados y personal del Parlamento Europeo han participado en actividades de corrupción y blanqueo de capitales, y en una organización delictiva, a cambio de poder ejercer influencia en las decisiones del Parlamento; recuerda la importancia de la transparencia en la lucha contra la corrupción y en la tarea de garantizar la rendición de cuentas de las personas que desempeñan funciones públicas; señala que un elevado nivel de transparencia facilita el seguimiento de las actividades relacionadas con el proceso de toma de decisiones, y puede contribuir a la exposición de actividades delictivas;

2. Observa con preocupación que, en 2021, a raíz de una solicitud de acceso público a mensajes de texto entre la presidenta de la Comisión y el consejero delegado de una empresa farmacéutica en relación con la adquisición de vacunas contra la COVID-19, la Comisión se negó incluso a buscar adecuadamente dichos mensajes de texto, y mostró menos disposición aún a conceder acceso público a los mismos; recuerda que el registro de un documento es consecuencia de su existencia y no un requisito previo para tal existencia; apoya la conclusión de la Defensora del Pueblo respecto a la mala administración por parte de la Comisión en este caso[17];

3. Observa con preocupación que un problema común al que se enfrentan las solicitudes de acceso a documentos es la denegación de tal acceso por parte de las instituciones sobre la base de argumentos poco sólidos; reitera que la entidad que invoque una de las excepciones al acceso habrá de realizar una evaluación objetiva e individual y demostrar que el riesgo que afecta al interés protegido es previsible y no meramente hipotético, y definirá la forma en que el acceso al documento socavaría de forma específica y efectiva el interés protegido[18]; destaca que cabría la posibilidad de divulgar algunas partes de un documento cuando sea necesario proteger otras; toma nota con interés del asunto presentado contra el Consejo por su frecuente recurso al argumento informal del «documento de trabajo»[19];

4. Toma nota de que la Comisión recibe el mayor número de solicitudes iniciales de acceso público a documentos (8 420 en 2021), seguida del Consejo (2 083 en 2021) y el Parlamento (499 en 2021); reconoce que la tasa de respuesta de las instituciones es bastante positiva en general (en 2021 era del 75 % en el caso de la Comisión, del 89,5 % en el del Consejo y del 95 % en el del Parlamento);

5. Lamenta que el acceso al asesoramiento de los respectivos servicios jurídicos de las instituciones sea demasiado limitado; observa con interés que el Tribunal ha resaltado que la cuestión de si un dictamen jurídico es especialmente sensible depende de que el contenido del mismo sea especialmente sensible, no de que el proceso legislativo

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/158295.
[18] Sentencia del TJUE de 22 de marzo de 2018 en el asunto *Emilio De Capitani contra Parlamento Europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167; sentencia del TJUE de 1 de julio de 2008, *Suecia y Turco* contra *Consejo de la Unión Europea*, asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05, EU:C:2008:374.
[19] Asunto presentado el 7 de mayo de 2021, *De Capitani* contra *Consejo de la Unión Europea*, T-163/21.

relacionado con el dictamen sea sensible[20];

6. Acoge favorablemente la creación por Frontex de un registro de documentos en un sitio web específico; señala, no obstante, que el registro contiene muy pocos documentos relacionados con la ejecución de operaciones conjuntas, que constituye la actividad principal de la Agencia; subraya que esta información es necesaria para comprender la labor de la Agencia; respalda la recomendación de la Defensora del Pueblo, a raíz de su investigación de oficio 4/2021/MHZ, de que la Agencia adopte un enfoque más proactivo respecto a la transparencia, con vistas a garantizar una mayor rendición de cuentas respecto a sus actividades;

Situación legislativa

7. Señala que, a raíz de la entrada en vigor del TUE y el TFUE, el derecho de acceso a los documentos incumbe a todas las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión[21]; observa que, habida cuenta de las obligaciones de transparencia ampliadas establecidas en los Tratados, cualquier revisión del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 no debería reducir el nivel actual de transparencia; destaca el papel crucial de la jurisprudencia pertinente para mantener el Reglamento actualizado respecto a la evolución actual de los acontecimientos[22]; incide en la necesidad de codificar la jurisprudencia pertinente, avanzar en el refuerzo de la transparencia y garantizar la rendición de cuentas en la UE;

8. Recuerda que no es el soporte de un documento ni el hecho de que se haya registrado lo que lo convierte en un documento de una determinada institución, sino más bien que su contenido se refiera a una cuestión relacionada con políticas, actividades y decisiones que entran dentro del ámbito de responsabilidad de dicha institución;

Recomendaciones

9. Acoge favorablemente la intención de la Comisión de promover la transparencia en la UE sobre la base del principio de «transparencia por defecto»; invita a la Comisión a no considerar ninguna propuesta de revisión del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 que menoscabe las normas de transparencia y acceso a los documentos; lamenta que las negociaciones hayan estado paralizadas durante mucho tiempo e insta encarecidamente al Consejo y a la Comisión a reanudarlas con las demás instituciones sobre la base de las propuestas de la Comisión de 2008 y 2011; señala que toda reforma que se emprenda deberá abordar cuestiones esenciales como el alcance de los motivos de denegación, la prueba del interés público, la transparencia en el proceso legislativo y la oposición a las exenciones por categorías; pide al Consejo, a la Comisión y al Parlamento que trabajen de forma constructiva con el objetivo último de ofrecer a los ciudadanos de la UE un acceso más amplio y mejorado a los documentos;

---

[20] Sentencia de 21 de abril de 2021, *Laurent Pech contra el Consejo de la Unión Europea*, T-252/19, EU:T:2021:203.

[21] Artículo 15, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

[22] Véase, por ejemplo, la sentencia del TJUE de 18 de julio de 2017, *Comisión Europea* contra *Patrick Breyer*, T-213/15, EU:C:2017:563; la sentencia del TJUE de 1 de septiembre de 2021, *Andrea Homoki* contra *Comisión Europea*, T-517/19, EU:T:2021:529; y la sentencia del TJUE de 21 de abril de 2021, *Laurent Pech* contra *Consejo de la Unión Europea*, T-252/19, EU:T:2021:203.

10. Subraya la importancia del Registro de transparencia del Parlamento, y pide la introducción de un requisito obligatorio para que todos los diputados hagan públicas todas las reuniones programadas con personas externas al Parlamento cuando estas reuniones se refieran a un informe o a una resolución del Parlamento Europeo;

11. Aboga por una revisión del Estatuto de los funcionarios, en particular de su artículo 22, letra c), a fin de adaptarlo a las normas de la Directiva sobre la protección de denunciantes; vuelve a abogar por que se constituya un comité especial encargado de identificar posibles deficiencias en las normas del Parlamento Europeo en materia de transparencia, integridad y corrupción, y de formular propuestas de reforma; recuerda su compromiso de crear una comisión de investigación que examine casos de corrupción y acciones indebidas por parte de países terceros que pretendan adquirir influencia en el Parlamento Europeo; recuerda su posición de que la Comisión debería presentar una propuesta para crear un nuevo órgano encargado de las cuestiones de ética para las instituciones de la UE lo antes posible;

12. Acoge con satisfacción las recomendaciones prácticas de la Defensora del Pueblo respecto a la manera de registrar los mensajes de texto e instantáneos enviados o recibidos por los miembros del personal a título profesional[23]; reconoce que los mensajes instantáneos y de texto relacionados con el trabajo son «documentos» en el sentido del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos, e invita a las demás instituciones, órganos oficinas y agencias de la UE a que también lo reconozcan; insta a las demás instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE a utilizar una interpretación amplia del concepto de «documento», que reviste especial importancia en una sociedad de la información y en el contexto de las nuevas formas de comunicación;

13. Aboga por que las instituciones de la UE adopten una política de «transparencia desde el diseño» y publiquen los documentos vinculados a expedientes legislativos de manera proactiva, en un plazo razonable y de un modo sencillo para el usuario; pide a las instituciones de la UE que se atengan plenamente a la sentencia del TJUE en el asunto T-540/15[24] sobre el acceso a los documentos de los diálogos tripartitos; insiste en que el Consejo debe mejorar sus normas y procedimientos en materia de transparencia legislativa, en particular en cuanto a la accesibilidad y la clasificación de los documentos legislativos;

14. Acoge favorablemente la intención de la Comisión de elaborar unas nuevas directrices internas sobre transparencia y acceso a los documentos, e invita a otras instituciones a emprender esta misma iniciativa; anima a la Comisión a velar por que las directrices comprendan una política de «transparencia desde el diseño» y reflejen la jurisprudencia pertinente y las recomendaciones de la Defensora del Pueblo de los últimos años[25];

---

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.

[24] Sentencia de 22 de marzo de 2018 en el asunto *Emilio De Capitani* contra *Parlamento Europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167.

[25] Véase, por ejemplo, la decisión de la Defensora del Pueblo Europeo en el asunto 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/122313); la sentencia del TJUE de 14 de septiembre de 2022, *Pollinis France* contra*Comisión Europea*, asuntos acumulados T-371/20 y T-554/20, EU:T:2022:556; y la sentencia del TJUE de 22 de marzo de 2018, *Emilio De Capitani* contra *Parlamento Europeo*, T-540/15, EU:T:2018:167.

15. Pide a la Comisión y a las demás instituciones, agencias y órganos de la UE que sean más proactivos a la hora de publicar estadísticas sobre la manera en que gestionan las solicitudes de acceso a documentos, ya que esta información ayudaría a evaluar el enfoque de las instituciones respecto al acceso a documentos;

16. Recuerda que las solicitudes de acceso a documentos deben tramitarse de inmediato[26]; observa con preocupación que la Defensora del Pueblo recibe numerosas reclamaciones de ciudadanos sobre demoras extremas en el acceso a los documentos solicitados; comparte la opinión de la Defensora del Pueblo de que el acceso demorado constituye, en la práctica, un acceso denegado, y de que los procesos administrativos deben optimizarse para garantizar que los ciudadanos obtengan el acceso a los documentos de manera oportuna; solicita más datos sobre el cumplimiento de los plazos por parte de las instituciones;

17. Observa con preocupación que, actualmente, los ciudadanos solo pueden impugnar la denegación de una solicitud de acceso a documentos incoando un procedimiento judicial contra la institución de que se trate o formulando una reclamación ante la Defensora del Pueblo; aboga por que las instituciones, órganos y agencias de la UE adopten procedimientos más accesibles para tramitar las reclamaciones sobre denegaciones de acceso; recomienda, en este contexto, que se designe a altos funcionarios independientes con capacidad para revisar, sin demora indebida, los recursos relativos a las solicitudes de acceso a documentos;

°

° °

18. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

[26] Artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.